

**GAGASAN AMANDEMEN V UUD 1945:
PENGUATAN *GRAND DESIGN* PERUBAHAN KONSTITUSI
(Membandingkan dan Menakar Ulang Prosedur Perubahan UUD 1945
Menurut Gagasan Forum Rektor, Komisi Konstitusi, dan DPD)**

oleh
Cekli Setya Pratiwi^{1}**

Abstrak

Menyikapi semangat berbagai komponen bangsa mengenai gagasan Amandemen V UUD NRI tahun 1945, dimana selain pembahasan soal substansi hasil perubahan I, II, III, IV UUD 1945, penguatan *grand design* tentang prosedur dan mekanisme perubahan UUD adalah bagian yang tak boleh diabaikan. Tulisan ini akan lebih memfokuskan pada kajian masalah prosedur dan mekanisme perubahan atau tentang **Sistem Perubahan UUD** (versi Penulis) dikarenakan masih ada perdebatan diantara para pakar. Sistem Perubahan UUD dipandang penting untuk dikaji secara tersendiri mengingat pengaturan dan pelaksanaan tentang sistem Perubahan UUD merupakan ketentuan yang dijadikan dasar dalam melakukan perubahan. Pengaturan tentang perubahan adalah sebuah Sistem Perubahan Konstitusi yang akan sangat mempengaruhi konsistensi dalam memilih model, syarat dan prosedur perubahan konstitusi. Jika Sistem Perubahan Konstitusi itu tidak dipahami secara komprehensif dan dipilih tidak berdasarkan kajian yang mendalam, maka pemilihan model, syarat dan prosedur perubahan UUD yang nanti dilakukan akan menjadi tidak konsisten dan pada akhirnya akan menimbulkan kerancuan dalam perumusan konsep atau substansi perubahan UUD itu sendiri. Beberapa kelemahan akibat salah memilih sistem Perubahan UUD yang terjadi pada Perubahan UUD 1945 terdahulu terbukti telah melahirkan berbagai persoalan seperti munculnya persoalan multitafsir, lahirnya pasal-pasal yang kontradiktif dan parsial, dsb. Oleh karena itu dengan meninjau ulang dari pengalaman pada prosedur dan mekanisme perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 dan dengan belajar dari praktek serta pengalaman yang dilakukan oleh negara-negara, akan dikaji kembali apakah gagasan tentang pengaturan Perubahan UUD yang ditawarkan oleh Komisi Konstitusi., DPD, dan Forum Rektor memiliki peluang bagi lahirnya Sistem Perubahan UUD yang komprehensif dan berdimensi ke depan sebagai alternatif yang dapat dipilih, ataukah masih diperlukan gagasan-gagasan baru dalam Amandemen V tentang Sistem Perubahan UUD.

Kata kunci: sistem amandemen, konstitusi, prosedur

^{1* *} Penulis adalah anggota Asosiasi HTN/ HAN Jawa Timur dan aktif sebagai Direktur Pusat Studi Hak Asasi Manusia Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang.

**IDEA AMENDMENTS V of the 1945 CONSTITUTION of INDONESIA:
STRENGTHENING THE GRAND DESIGN AMENDMENTS OF
CONSTITUTION (Comparing and Measuring Changes in the 1945 Operating
System According to the idea of the Rector Forum Working Group, the
Constitutional Commission, and DPD)**

Cekli Setya Pratiwi

Abstract

Responding to the spirit of the various components of the nation on the idea of Amendment V Constitution NRI in 1945, where in addition to the problem of substance resulting from the I, II, III, IV of the 1945 Constitution, the issue of procedures and mechanisms of change in the Constitution is the part that should never be ignored. This paper will focus on the study of problems or changes in procedures and mechanisms of the system the Constitution Amendment (Author version) because there is still debate among the experts. Changes in the Constitution is deemed essential systems to be studied in isolation given the setting and implementation of system changes the Constitution is the provision relied upon in making changes. Change the settings on the Constitutional Amendment is a system that will greatly affect the consistency in choosing a model, requirements and procedures for constitutional amendments. If the system does not change the Constitution was understood not selected based on comprehensive and in-depth study, the selection model, the terms and porsedur changes in the Constitution which will be done will be inconsistent and ultimately will lead to confusion in the formulation of the concept or the substance of the change in the Constitution itself. Some drawbacks due to the wrong system of the Constitution changes that occur in the 1945 Amendment has spawned a variety of proven past issues such as the emergence of perosalan multiple interpretations, the birth of the articles are contradictory and partial, and so on. Therefore, by reviewing the experience of the procedures and mechanisms of the 1945 changes in 1999-2002 and to learn from practice and experience made by countries, will be assessed back to the idea of setting the Constitution Amendment offered by, the Constitutional Commission, DPD, and the Rector Forum version has an opportunity for the birth of the Constitution Amendment komprehenship system and dimension in the future as alternatives to choose from, or are still needed new ideas in Amendment V of the Constitution Amendment System.

Keywords: *system of amendsment, constitution, procedure*

A. Latar Belakang

Seluruh komponen bangsa seharusnya menyadari bahwa Perubahan Undang-Undang Dasar Negara (UUD)² tidak boleh hanya dipandang sebagai pemenuhan salah satu tahapan agenda reformasi³ semata, namun harus juga dipandang sebagai kebutuhan bahwa bangsa ini masih mengalami krisis berbagai dimensi (ekonomi, sosial, budaya, hukum, politik dan hak asasi manusia),⁴ dimana masing-masing bidang telah melahirkan persoalan-persoalan besar yang perlu langkah strategis, cepat, tepat dan menyeluruh (*comprehensip*) untuk mengatasinya. Persoalan tersebut dinilai tidak lahir dengan sendirinya namun akibat lemahnya *grand design*. *Grand design* yang dimaksud tidak lain adalah konsitusi yang menjadi norma dasar negara (*staatsfundamentalnorn*)⁵ yaitu UUD 1945.⁶

MPR hasil Pemilu tahun 1997 melahirkan Perubahan Tahap I dan II, dan MPR hasil Pemilu 1999 melahirkan Perubahan III dan IV. Perubahan UUD 1945 Tahap I, II, III, dan IV dilaksanakan mulai tahun 1997-2002 yaitu selama kurang lebih 7 (tujuh) tahun yang kemudian diberi nama baru yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁷ (UUD NRI Tahun 1945). Meskipun dalam perubahan itu terdapat beberapa hal positif, namun masih banyak kalangan yang mengkritik dan menilai bahwa UUD NKRI Tahun 1945 masih mengandung beberapa kelemahan-kelemahan baik dari segi substansi, prosedur dan mekanisme perubahan UUD tersebut. Mengingat beberapa pakar dalam tulisan yang lain secara mendalam juga membahas tema-tema khusus terkait substansi Perubahan UUD, maka dengan tidak bermaksud mengabaikan masalah substansi, tulisan ini akan lebih memfokuskan pada kajian masalah prosedur dan mekanisme perubahan atau tentang **Sistem Perubahan UUD** (versi Penulis). Sistem Perubahan UUD dipandang penting untuk dikaji secara tersendiri mengingat akan sangat mempengaruhi konsistensi dalam memilih model,

2

³ Istilah UUD dipakai untuk menunjukkan penyebutan 'konstitusi' suatu negara secara umum.

⁴ Agenda reformasi adalah gerakan yang diusung oleh gerakan reformasi sebagai rezim pengganti rezim orde baru yang runtuh pada bulan September 1998.

⁵ Lihat Pratiwi, Cekli Setya, 2004, dalam "Amandemen 1945, Agenda Besar yang Terlupakan?", Malang Post.

⁶ Sebagai suatu norma dasar yang memberikan landasan tertinggi dari penguasa atau alat-alat negara dalam menjalankan roda pemerintahan

⁷ Istilah UUD 1945 dipakai oleh Penulis untuk menyebutkan UUD Indonesia sebelum amandemen.

syarat dan prosedur perubahan konstitusi. Jika Sistem Perubahan Konstitusi itu tidak dipahami dan dipilih berdasarkan kajian yang mendalam, maka pemilihan model, syarat dan prosedur perubahan UUD yang nanti dilakukan akan menjadi tidak konsisten dan pada akhirnya akan menimbulkan kerancuan dalam perumusan konsep atau substansi perubahan UUD itu sendiri. Beberapa kelemahan akibat salah memilih sistem Perubahan UUD yang terjadi pada Perubahan I-IV UUD 1945 terbukti telah melahirkan berbagai persoalan seperti munculnya persoalan multitafsir, lahirnya pasal-pasal yang kontradiktif dan parsial, dsb.

Pertama, Kelompok Kerja Forum Rektor Indonesia periode 2006-2007⁸ sebagai salah satu kelompok pengusul perubahan UUD 1945, menyatakan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dianggap tidak memahami substansi dari konstitusi serta kerangka konseptual yang akan dibangun (*state and nations building conceptual framework*). Secara formil, Perubahan UUD Tahap I sd IV masih ditemukan tumpang tindih dan pertentangan antara satu pasal dengan pasal yang lainnya". Berangkat dari kelemahan tersebut, Forum Rektor melakukan kajian dan melahirkan gagasan tentang Rancangan Perubahan UUD Tahap V untuk melakukan penyempurnaan aspek substansial, prosedural dan redaksional. Disebutkan pula gagasan tentang perlunya dibentuk lembaga baru yaitu Komisi Konstitusi Negara sebagai Badan Pekerja MPR dalam melakukan Perubahan UUD 1945.⁹

Kedua, Komisi Konstitusi MPR RI¹⁰ juga mengeluarkan hasil kajiannya yang berisi kritik tentang penggunaan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk UUD NKRI Tahun 1945, karena penggunaan nama tersebut berdampak pada keaslian UUD 1945 pasca-amandemen yang pada kenyataannya banyak sekali ketentuan yang telah diubah.¹¹ Selain itu, menurut Komisi Konstitusi, teknik amandemen melalui *addendum* juga tidak sepenuhnya diterapkan oleh MPR.

⁸ UUD NRI Tahun 1945 adalah istilah resmi yang dipakai untuk menyebutkan UUD 1945 Pasca Amandemen, Lihat MPR RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006.

⁹ Kelompok Kerja Forum Rektor Indonesia Periode 2006-2007 menyebut dirinya sebagai kelompok yang peduli terhadap persoalan-persoalan konstitusi hasil amandemen.

¹⁰ Forum Rektor Indonesia, 2006-2007, Hasil Kajian Kelompok Kerja, Penyempurnaan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Gajah Mada University Press.

¹¹ Komisi Konstitusi MPR RI adalah lembaga yang diberi tugas melakukan pengkajian komprehensif tentang Perubahan UUD yang dibentuk melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 dan bertanggungjawab kepada MPR.

Peluang untuk melakukan sistematisasi bab dan nomor sebagai konsekuensi amandemen, juga tidak dimanfaatkan oleh MPR.

Tidak dapat dipungkiri bahwa hasil perubahan UUD 1945 yang telah dilakukan MPR dalam beberapa hal mengandung kontradiktif, baik secara teoritis konseptual maupun praktek ketatanegaraan. Meskipun perubahan terhadap materi muatan meliputi lebih dari 50%, dan terdiri dari 207 ayat, namun UUD 1945 masih tetap ada. Disamping itu juga terdapat inkonsistensi substansi baik yuridik maupun teoritik. Strukturisasi dan sistemisasi pasal-pasal tambahan yang tidak konsisten tersebut melahirkan inovasi politik dan hukum dari Komisi Konstitusi. Konstitusionalisme yang dilakukan oleh Komisi Konstitusi dibuktikan dengan lahirnya pasal-pasal tambahan. Tiadanya kerangka acuan atau naskah akademik dalam melakukan perubahan UUD 1945 merupakan salah satu sebab timbulnya inkonsistensi teoritis dan konsep dalam mengatur materi muatan UUD. Hal ini juga berlaku terhadap prosedur perubahan UUD 1945 yang tidak melibatkan rakyat. Metode participatory yang dipergunakan kebanyakan negara-negara modern perlu digunakan dalam melakukan perubahan terhadap UUD.

Ketiga, kelompok DPD (Dewan Perwakilan Daerah) DI MPR RI juga mengeluarkan hasil kajian yang berjudul Naskah Amandemen Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Tahun 2009. Hasil kajian DPD ini mengakui bahwa perubahan UUD 1945 yang telah dilaksanakan empat kali dalam periode 1999-2002 oleh MPR bisa mendorong perbaikan kehidupan ketatanegaraan Indonesia dan bahkan desain konstitusi yang dihasilkan pada Perubahan UUD tersebut lebih baik dibandingkan dengan UUD 1945, namun bukan berarti konstitusi hasil perubahan tidak memerlukan perbaikan-perbaikan untuk sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa karena UUD 1945 Perubahan masih dinilai menyisakan problematika aturan main bernegara. Demi menjaga sifat kesempurnaan hukum dasar negara sebagai living and working constitution, maka UUD 1945 Perubahan tidak cukup hanya dengan perubahan yang parsial, namun hendaknya merupakan sebuah konsep perbaikan yang lebih komprehensif menyeluruh dan berorientasi masa depan.¹² Oleh karena itu dengan meninjau ulang dari pengalaman pada prosedur dan mekanisme perubahan UUD 1945 tahun 1999-2002 dan dengan belajar dari praktek serta pengalaman yang dilakukan oleh negara-negara, akan dikaji kembali apakah

¹² Lihat Harahap, Krisna, Konstitusi Republik Indonesia, Sejak Proklamasi Hingga Reformasi, Dilengkapi dengan hasil kajian komprehensif Komisi Konstitusi MPR RI, hal. 185.

gagasan tentang pengaturan Perubahan UUD yang ditawarkan oleh Hasil MPR, Komisi Konstitusi., DPR, dan versi Forum Rektor memiliki peluang bagi lahirnya Sistem Perubahan UUD yang komprehensif dan berdimensi ke depan sebagai alternatif yang dapat dipilih, ataukah masih diperlukan gagasan-gagasan baru dalam Amandemen V tentang Sistem Perubahan UUD.

Dari paparan diatas, dapat disimpulkan bahwa keinginan yang kuat untuk melakukan Amandemen V atas UUD NRI Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh dua faktor. Faktor pertama adalah karena kondisi ekonomi, politik, sosial, budaya masyarakat yang selama tujuh tahun terakhir mengalami perubahan yang sangat cepat dan perlu diakomodasi dengan baik dalam UUD. Faktor kedua adalah adanya problematika pada hasil Perubahan UUD sebelumnya baik secara teori maupun secara praktik, baik terakut dengan kelemahan konsep, substansi, maupun sistem perubahan yang pada akhirnya dapat menghambat kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.

B. Permasalahan

Permasalahan yang ingin dikaji dalam tulisan ini adalah bagaimanakah peluang gagasan-gagasan Amandemen UUD 1945 usulan Komisi Konstitusi, DPD dan Forum Rektor mengenai prosedur Perubahan UUD 1945 guna penguatan *grand design* Sistem Perubahan UUD 1945 pada Amandemen V di Indonesia?

C. Analisa Pembahasan

C.1. Penguatan Alasan dan Tujuan Perubahan V UUD 1945

Di beberapa negara diketahui bahwa prosedur perubahan konstitusi dilatarbelakangi oleh situasi dan kondisi yang berbeda-beda. Di **Filipina**, pembentukan Komisi Konstitusi dilatarbelakangi oleh keinginan dari Presiden Corazon Aquino, yang naik sebagai presiden sebagai hasil *people power*, untuk membentuk konstitusi baru yang menjadi hukum tertinggi di negara tersebut. Untuk itu dibentuklah Komisi Kontitusi (*Constitutional Commission*). Di **Thailand**, rekomendasi dari Komisi Pengembangan Demokratisasi bahwa untuk mempercepat proses reformasi politik perlu dibentuk suatu komisi yang bertugas menyusun UUD baru, yang disebut Majelis Penyusun Rancangan Konstitusi (*Constitutional Drafting Assembly*). Di **Afrika Selatan**, Kebijakan dari pemerintahan baru hasil Pemilihan Umum non-rasis pertama di Afrika Selatan pada

tahun 1994 (di bawah Nelson Mandela sebagai presiden). Pemerintahan ini berketetapan untuk melakukan reformasi secara keseluruhan dan memulai masa transisinya dengan membuat konstitusi sementara (*interim constitution 1994*) dan membentuk Majelis Konstitusi (*Constitution Assembly*) untuk membuat konstitusi baru. Dalam sejarahnya, di Indonesia yang mengalami pergantian beberapa kali konstitusi juga dilatarbelakangi oleh kondisi ekonomi, politik, pertahanan, keamanan, sosial, budaya yang berbeda-beda. Misalnya pada saat penyusunan UUD 1945 untuk pertamakalinya bangsa Indonesia membentuk BPUPKI (Badan Pekerja Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) yang diberi tugas membentuk Pembukaan UUD dan UUD 1945. Pada saat amandemen I, II, III, dan IV, perubahan UUD 1945 (UUD NRI 1945) dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai tindak lanjut dari agenda reformasi yaitu pergantian rezim tumbangnya orde baru dan digantikan oleh orde reformasi. Perubahan UUD tahap I sd IV ini dimaksudkan untuk pelaksanaan penyelenggaraan negara yang demokratis melalui pengembalian supremasi konstitusi. Sedangkan saat ini, Perubahan Tahap V UUD dilatarbelakangi oleh berkembangnya pendapat masyarakat mengenai kelemahan terhadap hasil perubahan UUD 1945 Tahap I sd IV, baik terhadap materi ataupun praktek penyelenggaraannya yang cenderung dipandang multi interpretasi terutama dalam hal hubungan antar lembaga negara. Alasan lain yang adalah lemahnya sistem presidensiil, sehingga perlu ditegaskan kembali demi membangun pemerintahan yang efektif, efisien sehingga tercapainya stabilitas politik. Hal ini mengingat sistem yang dibangun dalam perubahan UUD sebelumnya masih rancu antara sistem bukan presidensiil bukan juga sistem parlementer. Amandemen yang semula bertujuan menyeimbangkan kekuasaan yang terlalu besar kepada eksekutif, ternyata justru melahirkan ketidakseimbangan baru karena memberikan kekuasaan eksekutif terlalu besar kepada legislative. Amandemen juga telah menghilangkan penjelasan UUD 1945, padahal penjelasan UUD 1945 merupakan hal yang sangat mendasar bagi penyelenggaraan negara. Selain itu, antara pembukaan UUD 1945 dengan Batang Tubuh juga masih dinilai belum sinkron, dimana pembukaan UUD 1945 mencerminkan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan, sedangkan batang tubuh membuka peluang terjadinya praktik-praktik liberalisme dan individualisme. Alasan lainnya adalah aspirasi daerah melalui perwakilan daerah/wilayah masih dianggap belum dapat

dilakukan secara optimal, sebab UUD 1945 masih memberikan kewenangan yang lemah pada DPD (Dewan Pertimbangan Daerah).

Tujuan Perubahan UUD 1945 Tahun 1999-2002 sebagaimana dihasilkan oleh Panitia Ad-Hoc (PAH) III Badan Pekerja MPR Sidang 1999, menyepakati dua hal yaitu melakukan amandemen tanpa menetapkan UUD 1945 terlebih dahulu dan melakukan perubahan UUD dengan perpedoman pada kesepakatan-kesepakatan yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD
2. Tetap mempertahankan bentuk negara Kesatuan
3. Tetap mempertahankan Sistem Pemerintahan Presidensiil.
4. Isi penjelasan UUD 1945 yang bersifat normatif dimasukkan dalam pasal-pasal
5. Perubahan dilakukan dengan cara addendum¹³

Jika menelaah usulan Amandemen V, Komisi Konstitusi dalam melakukan pengkajian terhadap Perubahan UUD NRI Tahun 1945 diminta berpedoman kepada lima kesepakatan PAH III BP MPR tersebut di atas.¹⁴ Selain itu usulan DPD MPR RI juga mempertahankan bentuk Negara Kesatuan (vide Pasal.96 Ayat (5) dan Pembukaan UUD 1945 (vide: Pasal I Aturan Tambahan).¹⁵ Begitu pula usulan Forum Rektor Indonesia yang masih mempertahankan Bentuk Negara Kesatuan, Sistem Presidensiil dan Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu meskipun ada sedikit perbedaan, namun perbedaan keyakinan mengenai tujuan Amandemen V masih dapat dikompromikan sebagaimana pendapat KC.Wheare. Oleh karena itu menelaah Tujuan amandemen UUD 1945 pada perubahan tahun 1999-2002 sebagaimana berhasil dirumuskan oleh Tim Kajian Amandemen UUD 1945 Fakultas Hukum Unibraw yang menyatakan bahwa:¹⁶

- a. Mengubah, menambah, mengurangi, atau memperbaharui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya), supaya sesuai dengan kondisi ideology, politik ekonomi, social, budaya, pertahanan dan keamanan bangsa pada zamannya,
- b. Menjadikan UUD sebagai norma dasar perjuangan demokratisasi bangsa yang terus bergulir untuk mengembalikan paham konstitusionalisme, sehingga jaminan dan

¹³ DPD, MPR RI, 2009, Naskah Amandemen Komprehenship UUD NRI TAHUN 1945, Kelompok Kerja DPD DI MPR RI, Jakarta.

¹⁴ Harahap, Krisna, Hasil Kajian Komisi Konstitusi, ibid. 288.

¹⁵ Lihat Hasil Kajian Komisi Konstitusi, ibid. Hal. viii.

¹⁶ Lihat Naskah Usulun Amandemen Komprehensif, Kelompok DPD MPR RI, ibid. hal. 96-97.

perlindungan hukum HAM dapat ditegakan, anatomi kekuasaan tunduk pada hukum atau tampilnya supremasi hukum dan terciptanya peradilan yang bebas,

c. Untuk menghindari terjadinya pembaruan hukum atau reformasi hukum tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan peraturan perundang-undangan yang baru berjalan dengan hukum dasarnya yaitu konstitusi.

Maka, tujuan Amandemen yang dicanangkan oleh PAH III BP MPR sebagian masih relevan, dan sebagian perlu dikaji ulang terutama tentang sistem perubahan dengan addendum mengingat ada kehendak yang kuat dalam melakukan perubahan UUD secara komprehensif. Terkait dengan fokus tulisan ini pada kajian masalah sistem perubahan UUD, maka dari aspek formil, Amandemen Tahap V UUD 1945 harus dimaknai secara lebih luas, yaitu tidak hanya sekedar merubah sebagian kecil dari pasal-pasal yang ada dalam UUD 1945, melainkan dapat dimaknai sebagai usaha mengubah, menambah, mengurangi atau memperbaharui redaksi dan substansi konstitusi (sebagian atau seluruhnya), supaya sesuai dengan kondisi ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya, pertahanan dan keamanan bangsa pada zamanya. Selain itu secara formil, untuk menghindari terjadinya pembaharuan hukum atau reformasi hukum tambal sulam, sehingga proses dan mekanisme perubahan atau penciptaan perundang-undangan yang baru berjalan dengan hukum dasarnya.

C.2. Menegaskan Kembali Pilihan Model Perubahan UUD 1945

Istilah 'perubahan (kata benda)/ mengubah (kata kerja)'¹⁷ yang lazimnya kita sebut sebagai 'amandemen' berasal dari bahasa Inggris yaitu '*amend* (mengubah)/ *amendment* (perubahan)' , '*verändern/ Veränderung*' (Jerman)¹⁸ , '*veranderen/ verandering*' (Belanda)¹⁹. Istilah '*amend*' juga memiliki persamaan arti dengan istilah lain dalam bahasa Inggris yaitu '*alter*', '*change*', '*revise*', '*correct*', '*modify*'. Dengan demikian istilah perubahan UUD atau amandemen UUD dimaksudkan sebagai *constitutional amendment* (perubahan konstitusi), *to change constitution* (mengubah

¹⁷ Arsyad, A. Mukti, (dkk.) (ed.), 2000, Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Amandemen UUD 1945, Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Sinar Grafika, Jakarta.

¹⁸ Dalam kamus bahasa Indonesia, istilah perubahan berasal dari kata dasar 'ubah' yang diberi awalan ber- dan akhiran -an. Kadang-kadang diberi kata imbuhan lain misalnya awalan di- (diubah), awalan ber- (berubah), awalan me- (mengubah).

¹⁹ Heuken, Aldolf SJ, Kamus Jerman Indonesia, Yayasan Cipta Loka Caraka, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan Ketujuh, Juli 2002, hal. 550.

konstitusi), *to revise the constitution* (merevisi konstitusi), *to alter the constitution* (mengubah konstitusi), *to modify the constitution* (memodifikasi konstitusi), *to correct the constitution* (membetulkan konstitusi).

Dalam Kamus Cambridge,²⁰ kata '*amend*' diartikan sebagai, '*a change the words of a text, typically a law or a legal document*' (sebuah perubahan kata dalam kalimat, khususnya dalam sebuah undang-undang atau dokumen hukum lainnya). Kata '*amend*' juga diartikan sebagai '*a change to law that is not yet in operation and is still being discussed*' (sebuah perubahan terhadap hukum yang belum berlaku efektif atau masih dalam tahapan perdebatan). Sedangkan dalam Kamus Oxford,²¹ kata '*amend*' juga ditekankan pada fungsinya yaitu dengan memberikan pengertian: '*to change a law, document, statement, etc, slightly in order to correct a mistake or to improve it*' (untuk merubah suatu undang-undang atau dokumen atau pernyataan dll., yang tujuannya memperbaiki kesalahan atau membuat undang-undang tersebut menjadi lebih baik). Dalam hal ini perubahan yang dimaksud adalah perubahan/perbaikan yang kecil atas undang-undang tersebut (*a small change or improvement that made to a law*) atau bisa juga diartikan sebagai sebuah proses atas perubahan suatu undang-undang (*the process to change a law*). Dengan demikian istilah perubahan UUD dapat pula diartikan sebagai sebuah perubahan kata-kata yang terdapat dalam teks/kalimat/pasal-pasal dalam UUD, atau sebuah perubahan terhadap rancangan atau usulan perubahan pasal-pasal UUD yang masih belum berjalan efektif, atau sebuah perubahan kecil atas pasal-pasal yang terdapat dalam UUD yang tujuannya tidak lain adalah membuat undang-undang tersebut menjadi lebih sempurna, atau sebuah proses perubahan atas UUD tersebut.

Sementara itu, pengertian perubahan UUD menurut para pakar hukum diantaranya Sri Soemantri M, mengartikan perubahan atau mengubah UUD tidak hanya mengandung arti menambah, mengurangi, atau mengubah kata-kata dan istilah kalimat dalam UUD. Perubahan juga berarti membuat isi dan ketentuan UUD menjadi lain daripada semula,

²⁰ Termorshuizen, Marjanne, Kamus Hukum Belanda-Indonesia, 2002, Cetakan Kedua, Penerbit Djambatan, hal. 453.

²¹ Cambriges Advanced Learner's Dictionary, 2005, Cambridge university Press, The Edinburgh Buiding, Cambridge CB22RU, UK. Hal. 37.

melalui penafsiran.²² Sedangkan Bagir Manan lebih memilih menggunakan istilah ‘pembaharuan’ yang diberi pengertian sebagai memperbaharui UUD dengan cara menambah, merinci, dan menyusun ketentuan dengan lebih tegas. Dalam konteks Indonesia, kata pembaharuan ini termasuk pula memperkuat sendi-sendi yang telah menjadi konsensus nasional seperti dasar negara, bentuk negara kesatuan, dan bentuk pemerintahan republik.²³

Studi tentang prosedur perubahan UUD adalah salah satu hal yang menarik sebab UUD dapat berubah dari waktu-kewaktu. Tidak setiap prosedur perubahan konstitusi bersifat tetap, sebagian besar pembentuk UUD mempertimbangkan kondisi tersebut dengan mengikuti prosedur perubahan UUD sebagai ketentuan fundamental dari aturan main politik. Hampir semua konstitusi negara-negara mencantumkan secara spesifik prosedur untuk merubah atau menggantikan teks-teks konstitusi, dan prosedur tersebut selalu lebih sulit dibanding pembentukan undang-undang pada umumnya. Meskipun perubahan sulit diterapkan di beberapa negara, namun tingkat kesulitan dalam perubahan konstitusi sangat bervariasi di beberapa negara. Semakin sulit konstitusi dirubah, maka komitmen terhadap konstitusi itu semakin stabil. Beberapa prosedur misalnya konstitusi dapat menciptakan sebuah sistem hukum yang lebih tinggi dan memiliki kedudukan lebih tinggi dan membatasi pembentuk undang-undang. (Ferejohn, 1997).²⁴ Prosedur perubahan yang kurang rigid membantu untuk peluang adanya perbaikan atas kesalahan-kesalahan dan percobaan pembentukan kelembagaan dapat lebih diterapkan. Prosedur perubahan konstitusi yang rigid menggambarkan sebuah komitmen dari pembentuk konstitusi.²⁵

Dalam konteks perubahan UUD dapat dilakukan dengan beberapa cara atau prosedur. C.F. Strong menyebutkan empat cara mengubah konstitusi. Pertama, perubahan konstitusi oleh lembaga legislatif/parlemen dengan pembatasan tertentu. Dalam hal ini biasanya ditentukan syarat pengusulan, kuorum, dan jumlah pengambil keputusan.

²² AS Hornby, Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English, 2002, Sixth edition, Oxford University Press.

²³ Lihat Soemantri, 1987, Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Disertasi, hal, 187, dalam bukunya Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Amandemen UUD 1945, Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Penerbit Sinar Grafika, hal. 3.

²⁴ Bagir Manan, 2000, Pembaharuan UUD 1945, 2000. Jurnal Magister Hukum, Vol.2, No.1 Februari.

²⁵ Rasch, Bjørn Erik, and Roger D. Congleton, Amendment Procedures and Constitutional Stability, Department of Political Science, University of Oslo, hal. 538.

Kedua, perubahan konstitusi oleh rakyat melalui referendum, yaitu parlemen mengajukan rancangan amandemen untuk diputuskan oleh rakyat melalui referendum. Ketiga, perubahan konstitusi diputuskan oleh negara-negara bagian dalam negara serikat, yaitu usulan dapat berasal dari parlemen federal atau sejumlah negara bagian. Keempat, perubahan konstitusi oleh konvensi konstitusi atau konstituante, yaitu keanggotaan parlemen ditambah dengan pemilihan anggota baru untuk membentuk konvensi konstitusi atau konstituante, atau dapat pula parlemen dibubarkan terlebih dahulu kemudian dilaksanakan pemilihan umum anggota konstituante. Arend Lijphart menyebut ada tiga tipe amandemen konstitusi. Pertama, amandemen konstitusi oleh parlemen berdasarkan suara mayoritas murni atau sederhana (separuh lebih satu). Kedua, amandemen konstitusi oleh parlemen berdasarkan suara mayoritas khusus, misalnya dua pertiga atau tiga perempat. Ketiga, amandemen konstitusi yang disiapkan oleh parlemen, namun harus memperoleh persetujuan rakyat melalui referendum. Tipologi ini disusun untuk mengetahui watak sistem politik yang dianut, apakah cenderung mengutamakan konsensus dalam pengambilan keputusan (*consensus democracy*) ataukah cenderung pada suara mayoritas (*majoritarian democracy*).

Dalam praktek ketatanegaraan, mekanisme perubahan konstitusi di Indonesia pernah mengalami masa “rigid”, di mana konstitusi sulit untuk diubah. Mekanisme yang rigid ini ditempuh melalui dua tingkat. Tingkat pertama dilaksanakan dalam lembaga MPR sebagaimana pasal 37 UUD 1945, dan selanjutnya di tingkat rakyat dilaksanakan dengan mekanisme referendum sebagaimana diatur dalam TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, dan dilaksanakan dengan UU No. 5 tahun 1985 tentang Referendum. Berdasarkan dua peraturan tersebut, referendum dimaksudkan untuk menentukan pendapat rakyat tentang kehendak melakukan perubahan konstitusi. Syarat yang berat ditentukan dalam dua peraturan tersebut, yaitu 90 % warga negara yang berhak harus menggunakan hak pilihnya, dan 90 % dari 90 % warga negara yang berhak harus menyatakan setuju. Kini mekanisme perubahan konstitusi mengalami perubahan, tepatnya mengalami penyederhanaan, yaitu hanya satu tingkat melalui persetujuan hanya pada tingkat MPR, tanpa melalui persetujuan rakyat langsung. Hal ini ditandai dengan keluarnya TAP MPR No. VIII/MPR/1998 hasil Sidang Istimewa MPR yang mencabut berlakunya TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum.

Pada saat Perubahan UUD 1945, Panitia Ad-Hoc (PAH) III Badan Pekerja MPR Sidang 1999, menyepakati dua hal yaitu melakukan amandemen tanpa menetapkan UUD 1945 terlebih dahulu dan melakukan perubahan UUD dengan perpedoman pada kesepakatan-kesepakatan yaitu:

1. Tidak mengubah Pembukaan UUD
2. Tetap mempertahankan bentuk negara Kesatuan
3. Tetap mempertahankan Sistem Pemerintahan Presidensiil.
4. Isi penjelasan UUD 1945 yang bersifat normatif dimasukkan dalam pasal-pasal
5. Perubahan dilakukan dengan cara addendum²⁶

Oleh karena itu, dalam konteks kekinian menuju Amandemen Tahap V UUD, timbul pertanyaan apakah tujuan tersebut di atas masih relevan untuk digunakan pada saat ini atautkah tidak. Karena sebagaimana dikemukakan oleh KC. Wheare dimana dikatakan bahwa UUD tatkala dirancang dan ditetapkan cenderung untuk menggambarkan kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan yang dominant saat itu atau sebuah perpaduan antara kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan yang berbeda dan merupakan ciri atau karakter masyarakat pada saat itu. Jadi konstitusi/ UUD tidak harus sekedar menggambarkan kepentingan politik dan hukum semata-mata.

*Constitutions, when they are framed and adopted, tend to reflect the dominant belief and interest, or some compromise between conflicting beliefs and interest, which are characteristis of the society at that time. More over they do not necessarily reflect political or legal beliliefs and interest only. They may embody conclusions or compromise upon economic and social matters which framers of the constitution have wished to guarentee or to proclaim.*²⁷

Maka dalam perubahan UUD Tahap V ini perlu digali kembali tujuan kepentingan-kepentingan dan keyakinan-keyakinan apa yang dominan saat ini dan sejauh mana kepentingan-kepentingan serta keyakinan-keyakinan yang berbeda dapat dipadukan satu sama lain sehingga dapat mennggambarkan ciri atau karakter yang mewakili kondisi masyarakat saat ini. Dalam hal ini patut ditelaah sejauhmana tujuan Perubahan UUD yang dicanangkan dalam Perubahan UUD Tahap I sd. IV tersebut di atas masih relevan dilanjutkan atau sejauh mana tujuan-tujuan berbagai kalangan dalam

²⁶ Ibid. Hal. 537

²⁷ Harahap, Krisna, Hasil Kajian Komisi Konstitusi, ibid. 288.

melakukan Amandemen V sebagaimana digambarkan oleh Forum Rektor Indonesia (sebagai wakil dari para pakar), DPD (sebagai wakil dari rakyat), dan Komisi Konstitusi (sebagai wakil dari MPR) dapat dipadukan sehingga menunjukkan karakter dan ciri khas masyarakat saat ini dan masih relevan di masa yang akan datang.

Belajar dari pengalaman masa lalu pada saat perubahan UUD Tahun 1999-2002, penentuan model perubahan tidak terlalu diperhatikan, sehingga dalam pelaksanaannya model yang diterapkan bukan merupakan model yang lazim dipraktikkan negara-negara lainnya baik itu model Eropa Kontinental maupun Anglo Saxon. Hal ini dinilai oleh banyak pihak membawa kelemahan tersendiri. Sedangkan dalam penentuan syarat perubahan, seringkali baik syarat formil maupun syarat materiil perubahan UUD tidak dicantumkan secara eksplisit dalam pasal-pasal perubahan UUD, sehingga arah pembahasan substansi perubahan bisa saja keluar dari batasan-batasan perubahan yang seharusnya diperhatikan. Terkait tentang prosedur perubahan, sesungguhnya hampir semua UUD bangsa di dunia mencantumkan dalam pasal-pasalnya tata cara perubahan baik sebagian atau seluruhnya dalam UUD mereka. Hanya kurang dari 4 % dari konstitusi suatu negara yang tidak mencantumkan tata cara perubahan dalam konstitusinya.²⁸ Indonesia termasuk dalam negara yang mencantumkan pasal-pasal tata cara perubahan dalam UUD namun hanya sebagian saja dari tata cara perubahan UUD tersebut. Hal ini tentunya akan menimbulkan dampak tersendiri, jika dengan mencantumkan sebagian dari tata cara perubahan UUD cenderung tidak jelas dan menimbulkan berbagai penafsiran maka sedapat mungkin dihindari mengingat konsistensi pemenuhan tata cara perubahan UUD akan mempengaruhi tingkat keabsahan dari UUD hasil perubahan itu sendiri. Dalam tulisan Ananda B. Kusuma yang berjudul Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen yang dilatarbelakangi oleh adanya argumen dari golongan yang menyatakan bahwa UUD 2002 tidak sah karena tidak dimuat di Lembaran Negara, dan adanya keinginan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menerbitkan 'dekrit untuk kembali ke UUD 1945'.²⁹ Terlepas dari kesimpulan akhir tulisannya bahwa UUD 1945 Pasca Amandemen adalah tetap sah, namun yang ditekankan tentang argumen tersebut membuktikan bahwa

²⁸ Wheare, KC.1975., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York-toronto-London, Third Impression, hal. 67.

²⁹ Maaerseven dan Van der tang 1978:80

ketidakiengkapan dan ketidakjelasan pasal-pasal tentang tata cara perubahan UUD dapat menyebabkan berbagai persoalan yang salah satunya adalah tentang penilaian tingkat keabsahan dari Perubahan UUD itu sendiri. Oleh karena itu dengan menelaah secara lengkap sistem perubahan UUD mulai dari penentuan model perubahan, syarat perubahan, prosedur secara lengkap diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam mengkritisi usulan pasal Perubahan UUD yang diusulkan oleh berbagai lembaga juga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menyusun pasal-pasal Perubahan UUD pada Amandemen V UUD 1945.

Secara umum, model yang dianut oleh negara-negara dalam mengamandemen UUD dapat dikategorikan dalam dua model amandemen. Pertama, adalah model yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang berpendirian bahwa manakala terjadi perubahan UUD maka yang diberlakukan adalah UUD baru secara keseluruhan. Diantara negara-negara yang menganut sistem ini adalah Belanda, Jerman dan Perancis. Apabila konstitusi yang diubah dituangkan kedalam konstitusi yang baru, maka konstitusi inilah yang kemudian disampaikan kepada rakyat melalui referendum atau disampaikan kepada Badan Perwakilan/ Permusyawaratan rakyat untuk diterima atau tidak.³⁰ Model kedua, negara-negara Anglo Saxon (seperti Amerika Serikat, misalnya) berpandangan bahwa apabila suatu konstitusi diubah maka konstitusi asli tetap berlaku. Perubahan terhadap konstitusi tersebut merupakan amandemen dari konstitusi yang asli (biasanya disebut naskah Amandemen UUD), atau dengan kata lain amandemen tersebut merupakan bagian atau dilampirkan dalam konstitusinya.³¹ Misalnya, apabila Konstitusi Amerika yang diubah 27 kali, maka Konstitusi tersebut menjadi Konstitusi Amerika yang ditetapkan pada tahun 1787 dan ditambahkan Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan yang ke-27.³²

Dari paparan kedua model tersebut, akan sangat penting diperhatikan dalam Amandemen V UUD 1945 nantinya tentang model mana yang cenderung dianut. Karena penentuan model tersebut akan menentukan prosedur Perubahan UUD. Jika menyimak pada hasil UUD 1945 Pasca Amandemen maka memang terdapat

³⁰ Lihat R.M.Ananda B. Kusuma, Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Volume 4 Nomor 1, Maret 2007, ISSN 18297706, hal. 143.

³¹ Sistem ini pernah digunakan di Indonesia, yaitu pada waktu

³² Thaib, dkk, 1999. Teori dan Hukum Konstitusi, Rajawali Press, Jakarta.

kecenderungan MPR mengikuti model Amerika Serikat dimana hasil Perubahan I, II, III, dan IV ditambahkan pada UUD-nya. Namun jika dipahami bahwa UUD 1945 sebagai konstitusi asli juga terdapat bagian yang dihilangkan yaitu bagian Penjelasan³³ sehingga pada UUD NRI Tahun 1945 hanya terdiri dari Pembukaan dan Batang Tubuh, sesungguhnya ada kecenderungan Indonesia mengikuti model Perancis juga dimana naskah asli cenderung digantikan. Di tengah proses pembahasan perubahan UUD 1945, PAH III menyusun kesepakatan dasar berkaitan dengan perubahan UUD 1945, salah satu butir kesepakatan itu adalah ‘Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelsan dimasukan ke dalam pasal-pasal’. Munculnya pembatasan baru dalam perjalanan proses Perubahan UUD membuktikan bahwa ketidakjelasan sistem perubahan yang diatur dalam Pasal 37 UUD 1945 sangat membuka peluang untuk melakukan penambahan, pengurangan serta perluasan penafsiran atas ketentuan Pasal 37 tersebut. Karena kesepakatan dasar tersebut menjadi norma baru yang diciptakan di luar apa yang diatur dalam UUD. Tidak adanya konsistensi inilah yang masih menimbulkan perdebatan diberbagai kalangan sehingga menjadi hal yang perlu diperhatikan dalam Perubahan UUD ke V ke depan.

Hans Kelsen mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*), dimana dia berpendapat bahwa dalam tata susunan sistem norma, norma hukum yang tertinggi atau norma dasar (*grundnorm*) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma dibawahnya sehingga apabila norma dasar itu berubah, maka akan berubah juga sistem yang ada dibawahnya, sehingga norma dasar bersifat tidak dapat berubah. Sementara muridnya Hans Nawiasky, mengatakan bahwa sebaiknya norma tertinggi dalam negara tidak disebut *grundnorm* (*staatsgrundnorm*) melainkan *staatsfundamentalnorn*, norma fundamental negara karena *grundnorm* dari suatu tatanan norma pada dasarnya tidak dapat berubah-ubah, sedangkan norma tertinggi suatu negara mungkin berubah-ubah oleh pemberontakan, *coup d’etat*, *putsch*, *anschluss*, dll. Dalam hal ini Indonesia mengenal Pancasila sebagai norma fundamental negara. Oleh karena itu, dalam perubahan UUD perlu diperhatikan juga, Pancasila sebagai *staatsgrundnorm* yang dalam hal ini tidak ada kehendak untuk merubahnya, namun mengingat Pembukaan UUD 1945 tidak mencantumkan kata ‘Pancasila’ secara eksplisit maka usulan tentang

³³ Lihat Terry L. Jordan (ed.), 2007, The US constitution And Fascinating Facts About It, Oak Hill Publishing Company, Box 6473, Naperville, IL. 60567.

perlu tidaknya Pancasila dipertegas secara eksplisit dalam Batang Tubuh UUD 1945 perlu dipertimbangkan.

Setelah menelaah kelemahan dan kelebihan Sistem Perubahan UUD Pasca Amandemen dan dibandingkan dengan Sistem Perubahan UUD yang diusulkan dalam pasal-pasal Perubahan UUD yang ditawarkan oleh berbagai lembaga yaitu versi Komisi Konstitusi, DPD, dan Forum Rektor, maka dapat disimpulkan bahwa model perubahan UUD yang dipilih masih menunjukkan pilihan model yang ambiguitas atau tidak jelas yaitu antara model Amerika Serikat yang menempatkan hasil perubahan UUD sebagai *addendum* dari UUD naskah asli sehingga bukan dalam konteks membuat UUD baru, dengan model Perancis yang berkeinginan untuk merubah naskah asli dengan berusaha merivisi sebagian besar dari pasal-pasal yang ada pada Perubahan UUD sebelumnya. Tentunya pemilihan model campuran ini akan mengandung konsekuensi-konsekuensi yang sebaiknya dipertimbangkan, baik dari sisi sumber daya manusianya dalam hal ini anggota MPR mengingat metode Amandemen V tentang Perubahan UUD akan menggunakan dasar hukum Pasal 37 UUD NRI Tahun 1945 sebagai acuan dimana kewenangan Perubahan UUD dipegang oleh MPR. Dimana dalam Pasal 37 dinyatakan:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, Sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Mengingat waktu yang dibutuhkan dalam Perubahan Amandemen UUD 1945 Tahap I, II, III, IV cukup lama, maka usulan perubahan Amandemen V yang dikehendaki hendaknya memperhatikan kebutuhan jangka waktu yang diperlukan. Keberadaan Komisi Konstitusi yang sudah dibentuk oleh MPR berdasarkan Ketetapan MPR harus lebih dioptimalisasikan dengan membuat Tap MPR baru yang isinya lebih memberikan kewenangan yang nyata kepada Komisi Konstitusi untuk bekerja sebagaimana yang dipraktekkan di negara-negara lain seperti Filipina, Thailand atau Afrika Selatan.

Berangkat dari usulan lembaga-lembaga tersebut di atas yang semuanya menghendaki Perubahan UUD yang komprehensif maka kecenderungan pemilihan model Perancis dengan mengganti naskah asli dipandang sebagai kebutuhan yang nyata saat ini, sehingga kerancuan-kerancuan yang terjadi sebagaimana terjadi pasca Amandemen 1945 Tahap I, II, III dan IV dapat dihindari.

C.3. Mengembalikan Kedudukan UUD sebagai Aturan Dasar/ Pokok Negara (*Staatgrundgesetz*)

Dalam merubah UUD tentunya harus juga memperhatikan kedudukan UUD sebagai sebuah aturan dasar atau aturan pokok negara (*staatgrundgesetz*). Aturan dasar atau Aturan Pokok merupakan kelompok aturan hukum dibawah norma fundamental negara (*fundamentaln timer*). Norma-norma dari aturan dasar/pokok negara ini merupakan norma-norma yang bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar sehingga masih merupakan norma tunggal dan belum disertai norma sekunder. Menurut Hans Nawiasky, suatu aturan dasar/ pokok negara dapat dituangkan dalam suatu dokumen negara yang disebut *staatsvervassung* atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar yang disebut sebagai *staatsgrundgesetz*. Aturan dasar/ pokok negara merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang (*formellGesetz*) yang merupakan Peraturan Perundang-undangan yaitu peraturan yang dapat mengikat secara langsung semua orang.³⁴ Oleh karena itu substansi pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 Perubahan tidak boleh menimbulkan persoalan bagi pembentukan suatu undangt-undang dan peraturan lain di bawahnya di masa yang akan datang. Dengan demikian Perubahan UUD dapat tidak hanya bersifat sesaat saja namun dapat dinilai berdimensi ke depan.

Dari segi daya berlakunya sebuah norma hukum, dikenal dua macam norma hukum yaitu norma hukum *einmahlig* dan norma hukum *dauerhaftig*. Norma Hukum *einmahlig* adalah norma hukum yang berlaku sekali selesai. Artinya norma hukum tersebut berlakunya hanya satu kali saja, dan setelah itu selesai, jadi sifatnya hanya menetapkan saja, sehingga dengan penetapan itu norma hukum tersebut selesai.³⁵

³⁴ Lihat Koalisi Ornop Untuk Konstitusi Baru di www.infid.be/revconsind.doc.

³⁵ Soeprapto, *ibid.* hal. 48

Misalnya, karena faktor kesejarahan, Pembukaan UUD 1945 dianggap sebagai dokumen historis yang tidak dapat diubah, karena sifatnya yang *einmalig*. Sedangkan norma hukum *dauerhaftig* adalah norma hukum yang berlaku terus-menerus, artinya berlakunya norma hukum tersebut tidak dibatasi oleh waktu, jadi dapat berlaku kapanpun tanpa dibatasi oleh waktu, sampai peraturan itu dicabut atau diganti. Misalnya saja tentang kesepakatan dasar PAH I dalam perubahan UUD 1945 dimana: 'Negara Kesatuan Republik Indonesia tetap dipertahankan'. Dengan demikian norma ini dapat dianggap sebagai norma hukum yang terus-menerus berlaku tanpa dibatasi waktu, sehingga pasal yang terakit dengan penetapan Negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut masih sangat relevan untuk dipertahankan.

Dari uraian syarat materiil di atas maka, dalam Perubahan V UUD 1945 perlu diperhatikan kembali kedudukan norma-norma dasar atau *Staatfundamentalnorn* yang menjadi perubahan UUD dan harus tetap mendudukan UUD 1945 sebagai hukum dari segala sumber hukum *Staatgrundgesets* selain itu dalam menentukan norma-norma hukum yang bersifata *einmaligh* dan *dauerhatig* hendaknya telah diatur secara eksplisit dalam Pasal Perubahan UUD sehingga tidak menimbulkan perdebatan setelah Perubahan UUD tersebut disahkan.

Masalah pengundangan dan daya ikat Perubahan UUD adalah aspek formil Perubahan UUD yang sangat penting. Hal ini mengingat, sebagaimana yang dipaparkan dalam sub bab terdahulu, bahwa bentuk hukum yang digunakan untuk mengesahkan Perubahan UUD mempengaruhi sah tidaknya Perubahan UUD tersebut. Jika keabsahan suatu Perubahan UUD tidak diragukan maka daya ikat (legitimasi) Perubahan UUD tersebut semakin kuat, sehingga UUD tersebut akan diterima dan dipatuhi oleh rakyat. Oleh karena itu dalam rangka Perubahan UUD ke V, perihal pengundangan dan daya ikat perubahan UUD menjadi hal yang sangat penting untuk dibahas.

Bentuk hukum yang digunakan untuk pengundangan perubahan UUD terdapat 2 pendapat. Soewoto Mulyosudarmo, berpendapat bahwa berdasarkan pada Pasal 3 dan Pasal 37 UUD 1945, lembaga yang berwenang melakukan perubahan konstitusi adalah MPR, maka instrumen hukum yang digunakan untuk melakukan perubahan konstitusi adalah Ketetapan MPR (TAP MPR).³⁶ Hal ini sebagaimana yang pernah terjadi dalam

³⁶ op. Cit. 38

praktek ketatanegaraan, dimana TAP MPR digunakan sebagai bentuk hukum dalam perubahan konstitusi, terlihat pada TAP MPR No. XIII/MPR/1998 hasil Sidang Istimewa MPR 1998 tentang Pembatasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden RI. TAP MPR ini berfungsi untuk memberikan “penegasan tafsir” atas pasal 7 UUD 1945 yang mengatur pembatasan masa jabatan presiden dan wakil presiden. Pasal 7 UUD 1945 tertulis “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali”, kemudian dipertegas oleh TAP MPR No. XIII/MPR/1998 Pasal 1 yang tertulis “Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.

Sementara Sri Soemantri berpendapat bahwa TAP MPR tidak dapat digunakan sebagai instrumen hukum untuk melakukan perubahan konstitusi.³⁷ Hal ini didasarkan kepada TAP MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan (sekarang telah diubah dengan TAP MPR No. III/MPR/2000), yang menentukan bahwa kedudukan TAP MPR berada di bawah UUD 1945. Dengan demikian, secara hukum, TAP MPR tidak dapat digunakan sebagai instrumen hukum untuk melakukan perubahan konstitusi. Selanjutnya Sri Soemantri berpendapat bahwa perubahan konstitusi dilakukan dengan menggunakan bentuk hukum “amandemen”, yaitu dengan menempatkan hasil perubahan sebagai “lampiran” atau “adendum” dari konstitusi yang diubah tersebut. Bentuk hukum amandemen terhadap konstitusi UUD 1945 dilakukan mulai Sidang Umum MPR 1999, Sidang Tahunan MPR 2000, Sidang Tahunan MPR 2001, Sidang Tahunan 2002, yang menghasilkan “Perubahan Pertama, Kedua, Ketiga dan Keempat UUD Negara RI 1945” Dalam rumusan pasal 7 Perubahan Pertama UUD 1945 tertulis “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”. Oleh karena itu, dalam Perubahan UUD 1945 ke V nantinya, jika dikaitkan dengan pemilihan model Anglo Saxon sebagaimana diterapkan di Amerika Serikat sebagaimana dipaparkan dalam sub bab terdahulu, maka bentuk hukum yang dipakai dalam pengundangan Perubahan UUD seharusnya adalah bentuk amandemen

³⁷ Soewoto Mulyosudarmo, 1999, “Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia”, Makalah Seminar Nasional Hukum VIII “Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani”, oleh BPHN, 12-15 Oktober 1999, Jakarta, hlm. 1.

(*addendum*)³⁸ bukan penggantian naskah sebagaimana yang dipraktekkan di negara-negara Eropa Kontinental.

Jika menelaah secara lebih mendalam pasal-pasal usulan Komisi Konstitusi, terutama dalam Bab XVI tentang PERUBAHAN UNDANG-UNDANG DASAR Pasal 37, pada prinsipnya tidak jauh berbeda dengan pasal Perubahan UUD pada Perubahan UUD Pasca Amandemen. Artinya Komisi Konstitusi melalui usulannya baik itu perubahan penambahan beberapa pasal baru, atau penghapusan terhadap pasal-pasal yang telah ada sebelumnya serta perbaikan beberapa redaksional pasal-pasal yang ada, tidak bermaksud membuat *grand design* baru dari Perubahan UUD Pasca Amandemen. Jadi dapat dikatakan, Komisi Konstitusi hanya menindaklanjuti *grand design* lama. Meskipun dalam salah satu Pasal usulan Perubahan UUD yaitu Pasal 37 Ayat 3 dinyatakan bahwa: 'Majelis Permusyawaratan Rakyat menyerahkan usul perubahan tersebut kepada Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis untuk melakukan pengkajian komprehensif',³⁹ penggunaan kata '**pengkajian komprehensif**' tersebut tidak dimaksudkan sebagai pengkajian yang menghasilkan *grand design* baru, melainkan hanya bersifat mengoreksi (*to correct*) atau memodifikasi (*to modify*) dengan tujuan menyempurnakan ketentuan yang sudah ada. Hal ini semakin dikuatkan dengan adanya usulan Pasal 37 Ayat 8 yang berbunyi: 'Khusus mengenai Pembukaan, bentuk Negara Kesatuan dan Republik, sistem Presidensiil tidak dapat dilakukan perubahan', dimana sesungguhnya dalam Perubahan UUD 1945 Pasca Amandemen tahun 1999-2002, syarat materiil demikian juga telah disepakati oleh PAH I BP MPR. Oleh karena itu, model perubahan dimana masih dipertahankannya UUD sebelumnya dan hasil amandemen dijadikan sebagai *addendum*, adalah model perubahan yang dikenal di Amerika Serikat yang nampaknya juga masih dipilih oleh Komisi Konstitusi.

C.4. Urgensi Penguatan Kewenangan Komisi Konstitusi

Di Filipina, dengan dibentuknya Komisi Konstitusi yang beranggotakan adalah 48 orang yang diangkat oleh Presiden berdasarkan masukan dari masyarakat. Hal yang

³⁸ Sri Soemantri, 1999, "Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia", Makalah Seminar Nasional Hukum VIII, hlm. 15-16.

³⁹ Hal ini berbeda dengan bentuk hukum yang digunakan pada saat Indonesia memperlakukan Konstitusi RIS dan UUD S Tahun 1950 dimana bentuk hukum yang digunakan adalah undang-undang, sedangkan setelah tidak berlakunya UUD S Tahun 1950 kemudian kembali ke UUD 1945, bentuk hukum yang digunakan adalah dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

terpenting adalah ada klausul yang menyatakan: anggota komisi tidak mengajukan diri/partainya ikut serta dalam komisi, diperbolehkan dengan syarat mereka tidak boleh ikut Pemilu pertama setelah konstitusi baru ini disahkan. Sedangkan di Thailand, Jumlah anggota Majelis adalah 99 orang, 76 orang adalah perwakilan dari propinsi dan 23 orang berasal dari berbagai perguruan tinggi. Anggota dipilih dari dan oleh masyarakat secara tidak langsung. Di Afrika Selatan, Majelis Konstitusi terdiri dari 400 orang anggota parlemen dan 90 orang anggota Senate. Anggota Majelis Konstitusi kemudian diperintahkan oleh Konstitusi Sementara untuk membentuk komite independen yang terdiri dari para ahli konstitusi. Sedangkan pada Perubahan UUD Tahap I sd IV, pemerintah Indonesia tidak mendirikan Komisi Konstitusi, sebab yang melakukan perubahan adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Meskipun sosialisasi perubahan dilakukan dengan kunjungan terus menerus ke berbagai lembaga-lembaga, kampus-kampus baik di dalam maupun di luar negeri termasuk membuka forum-forum dengan pendapat umum, namun sebagian masih menilai perubahan UUD Tahap I dan IV masih kurang melibatkan masyarakat dan terkesan eksklusif. Oleh Karen itu, dalam Perubahan tahap V UUD ini ada kehendak untuk mendirikan Komisi Konstitusi dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam mengusulkan rancangan perubahan UUD yang dikehendaki. Di Filipina sama halnya dengan di Thailand dan Afrika Selatan, Komisi Konstitusi memiliki kewenangan penuh untuk menghimpun pendapat masyarakat serta melakukan penyusunan draft konstitusi baru.

Tidak seperti keberadaan Komisi Konstitusi di negara-negara seperti Filipina, Thailand, dan Afrika selatan, dimana Komisi Konstitusi merupakan lembaga memiliki kewenangan penuh untuk menghimpun pendapat masyarakat serta melakukan penyusunan draft konstitusi baru. Dalam perkembangan, gagasan pembentukan Komisi Konstitusi diakomodir oleh MPR melalui Ketetapan MPR No. 1/MPR/2002 tentang Pembentukan Komisi Konstitusi, dan Ketetapan MPR No. 4/MPR/2002 tentang Susunan, Kedudukan, Kewenangan, dan Keanggotaan Komisi Konstitusi.⁴⁰ Ternyata Komisi Konstitusi hasil bentukan MPR tersebut hanya diberikan kewenangan terbatas, yaitu melakukan pengkajian secara komprehensif terhadap UUD 1945 hasil amandemen, bukan melakukan amandemen konstitusi itu sendiri. Pada akhirnya hasil

⁴⁰ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil Perubahan dan Usulan Komisi Konstitusi, Krisna Harahap, *ibid.* Hal. 304.

kerja Komisi Konstitusi sebatas hanya “hasil kajian” dan ternyata tidak memiliki pengaruh apa pun terhadap struktur dan substansi hasil amandemen konstitusi. Hal ini sebagaimana yang disebutkan dalam rancangan Perubahan UUD usulan Komisi Konstitusi Pasal 37 Ayat (3) ‘Majelis Permusyawaratan Rakyat menyerahkan usul perubahan tersebut kepada Komisi Konstitusi yang dibentuk oleh Majelis untuk melakukan pengkajian komprehensif’.⁴¹ Selain itu, menelaah mekanisme perubahan konstitusi dalam UUD 1945 diatur dalam pasal 37 yang menyatakan bahwa lembaga yang berwenang melakukan perubahan adalah MPR bukan Komisi Konstitusi karena MPRlah yang berhak mengajukan usulan, membahas usulan, serta mensahkan persetujuan perubahan, sebagaimana tersurat dalam usulan beberapa Ayat dalam Pasal 37 sebagai berikut:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari anggota MPR.
- (4) Untuk dapat melakukan perubahan diperlukan syarat quorum, yaitu 4/5 anggota MPR harus hadir;
- (5) keputusan untuk dapat dilakukan perubahan didasarkan kepada persetujuan 3/4 jumlah anggota MPR yang hadir.⁴²

Dengan demikian, Komisi Konstitusi hanya membantu MPR dalam mengkaji usulan perubahan yang diajukan oleh anggota MPR itu sendiri, dan hasil kajian dari Komisi Konstitusi juga hanya bersifat rekomendasi dan tidak mengikat, karena dalam Pasal berikutnya dikatakan bahwa MPR-lah yang pada akhirnya membahas serta menetapkan UUD Perubahan tersebut sepanjang usulan tersebut disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR yang hadir.

Di Filipina, Komisi Konstitusi melakukan perubahan konstitusi selama kurang lebih yaitu mulai hanya 5 (lima) bulan yaitu Juni 1986 sampai 12 Oktober 1986 dan ditandatangani oleh seluruh anggota Komisi Konstitusi pada tanggal 15 Oktober. Pengesahan hasil akhir yang telah disetujui oleh Komisi Konstitusi kemudian diserahkan kepada rakyat melalui referendum. Akhirnya, konstitusi baru disahkan pada

⁴¹ Tentang pembentukan Komisi Konstitusi, tugas, wewenang dan hasil kerjanya, lihat : Krisna Harahap, 2004, *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, (Jakarta : Grafitri Budi Utami), terutama bab “Konstitusi Memasuki Era Reformasi”, hlm. 152-162, dan “Hasil Kerja Komisi Konstitusi”, hlm. 163-303.

⁴² Ibid, hal. 329.

tahun 1987. Jadi jika dihitung secara keseluruhan sampai disahkannya konstitusi baru, Komisi Konstitusi membutuhkan waktu sekitar 8 (delapan) bulan. Sedangkan di Thailand, Rancangan konstitusi baru diselesaikan dalam waktu yang relative singkat yaitu hanya selama 240 hari. Majelis bekerja sejak 7 Januari sampai 15 Agustus 1997. Sehingga secara keseluruhan Komisi Konstitusi butuh waktu hampir sama dengan Komisi Konstitusi di Filipina yaitu 8 (delapan) bulan. Sedangkan di Afrika Selatan, Konstitusi Sementara menetapkan waktu dua tahun (sejak 1994). Majelis Konstitusi kemudian berhasil menyelesaikan draft mereka pada tanggal 6 September 1996. Namun Mahkamah Konstitusi tidak meloloskan draft ini karena dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip yang ditegaskan sejak awal dalam Konstitusi Sementara. Maka dibuat draft kedua pada tanggal 11 Oktober 1996 dan disahkan pada tanggal 7 Februari 1997. Sehingga dapat dikatakan cukup lama waktu yang dibutuhkan sampai munculnya konstitusi baru yaitu hampir 3 tahun. Sementara itu, dalam Perubahan I sd IV UUD, dengan sidang secara terus-menerus, MPR menghabiskan waktu selama 10 (sepuluh) bulan sampai disahkannya UUD NRI Tahun 1945. Sekalipun tidak ada batasan waktu kapan konstitusi perubahan harus selesai, namun sekiranya sangat perlu dipertimbangkan dinamika perubahan masyarakat yang sangat cepat sehingga perubahan UUD diharapkan tidak memakan waktu yang cukup lama sehingga substansi perubahan masih sangat relevan dengan kondisi. Demi mendukung kehendak melakukan Perubahan UUD 1945 komprehensif pada Amendemen V, maka keberadaan Komisi Konstitusi yang telah dibentuk melalui Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 hendaknya harus dimaknai sebagai langkah awal yang maju. Hanya saja, kendala keterbatasan kewenangan yang diberikan kepada Komisi Konstitusi tersebut harus segera disadari dan dicari jalan keluarnya, baik dari sisi pemilihan keanggotaannya, kedudukannya, mekanisme kerja dan pertanggungjawabannya. Komisi Konstitusi harus didudukkan sebagai lembaga independen yang memiliki kewenangan penuh untuk menghimpun pendapat masyarakat serta melakukan penyusunan draft konstitusi baru. Dengan tugasnya yang sangat berat tentunya keanggotaan Komisi Konstitusi harus berasal dari luar keanggotaan MPR sehingga tidak terkooptasi oleh kepentingan-kepentingan politik yang kontraproduktif dengan tujuan amendemen yang komprehensif dan harus benar-benar dipertimbangkan aspek kepakarannya. Komisi Konstitusi dapat bersifat Ad-Hoc, sehingga dapat saja dibubarkan ketika pekerjaannya telah selesai dilakukan.

Dengan demikian, Ketetapan MPR No. I/MPR/2002 yang menempatkan kedudukan, wewenang Komisi Konstitusi sebagai komisi yang tidak independen dan tidak memiliki kewenangan penuh dalam merancang perubahan UUD sudah tidak relevan dengan gagasan Amandemen V Perubahan UUD 1945 sehingga perlu ditinjau ulang dan digantikan dengan ketetapan MR yang baru sesuai kondisi dan kebutuhan masyarakat ketika konstitusi baru tersebut nantinya disahkan.

C.5. Urgensi Partisipasi Publik dalam Perubahan UUD

Cara atau prosedur amandemen konstitusi dapat dikategorikan dua model, yaitu amandemen dengan model elitis dan partisipatoris. Model amandemen konstitusi dikatakan elitis bila prosedur pengusulan hingga pengambilan keputusan dilakukan sepenuhnya oleh parlemen. Model partisipatoris bila amandemen konstitusi dilakukan dengan melibatkan peran rakyat dari pengajuan usul amandemen hingga pengambilan keputusan lewat referendum. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan tentang “perubahan konstitusi” dalam UUD 1945 dapat dikategorikan sebagai perubahan oleh parlemen dengan syarat tertentu, yaitu suara mayoritas. Amandemen konstitusi UUD 1945 juga dapat dikategorikan sebagai model amandemen elitis, karena prosedur pengusulan, pembahasan dan pengambilan keputusan semata-mata hanya terbatas dilakukan oleh anggota parlemen, tanpa melalui proses partisipasi rakyat.

Dalam pemaparan yang dinyatakan atas metode Perubahan UUD versi DPD yang menegaskan pentingnya partisipasi publik didukung oleh pemahaman pentingnya tingkat demokratisasi dalam proses reformasi konstitusi. Ditegaskan pula bahwa dalam pembuatan konstitusi harus didasari oleh prinsip-prinsip (1) legitimasi, (2) inklusifitas, (3) pemberdayaan masyarakat, (4) keterbukaan dan transparansi, (5) aksesibilitas, (6) pengkajian yang berkesinambungan, (7) akuntabilitas, (8) pentingnya proses, (9) peran partai politik, (10) peran para pakar, menyatakan bahwa pengkajian perubahan konstitusi dapat disiapkan oleh pihak-pihak lain di luar MPR seperti Perguruan Tinggi. Namun demikian, jika menyimak ketentuan Pasal Perubahan UUD yang diusulkan oleh DPRD, tidak ada satu Pasal-pun yang menunjukkan adanya peluang untuk itu. Kecuali ada norma dasar yang diatur terkait dengan pengajuan usulan perubahan UUD oleh DPR dan DPD yang harus atau diwajibkan melibatkan partisipasi publik, maka

usulan ini memang dapat dikategorikan memberikan peluang bagi partisipasi publik dalam perubahan UUD.

Di Filipina, Dibagi dalam beberapa komite yang kemudian melakukan penyusunan Rancangan UUD tersebut. Di Thailand, Bersama-sama dengan orang-orang melakukan serangkaian dengan pendapat umum dan kemudian menyusun rancangan UUD. Di Afrika Selatan, melakukan kampanye media untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat dan membuat forum untuk menyusun Rancangan. Sedangkan pada Perubahan UUD 1945 tahap I sd IV, MPR melakukan sosialisasi dengan kunjungan terus menerus ke berbagai lembaga-lembaga, kampus-kampus baik di dalam maupun di luar negeri termasuk membuka forum-forum dengan pendapat umum, kemudian menyusun rancangan UUD.

Atas dasar lemahnya konsep Perubahan UUD di atas, maka kemudian muncul gagasan dan gerakan amandemen konstitusi oleh “Komisi Konstitusi Independen” Ada dua argumentasi yang diajukan. Pertama, pembentukan komisi konstitusi independen diharapkan untuk menghindari pertarungan dan konflik kepentingan antara berbagai kekuatan politik dalam MPR, mengingat anggota MPR mayoritas merupakan wakil partai politik yang berkepentingan terhadap bagaimana kekuasaan akan dirumuskan dalam konstitusi. Kedua, komisi konstitusi independen diharapkan dapat mengakomodir kepentingan pluralisme masyarakat Indonesia, yaitu dengan memberikan kesempatan partisipatif dari berbagai perwakilan rakyat dari daerah. Pada akhirnya dengan mengakomodasi partisipasi rakyat melalui komisi konstitusi independen, diharapkan akan terbentuk konstitusi dengan semangat rasa memiliki (*sense of belonging, sense of ownership*) terhadap konstitusi.

Dalam sistem Perubahan UUD yang diusulkan oleh Komisi Konstitusi sebenarnya hampir sama dengan sistem pengajuan usulan perubahan menurut UUD Pasca Amandemen. Artinya bahwa, partisipasi publik belum dipandang sebagai suatu hal yang penting untuk dilibatkan sejak pengajuan usulan perubahan UUD. Anggota MPR-lah yang diberi kewenangan oleh Konstitusi untuk mengajukan rancangan Perubahan UUD. Hal ini tergambar dalam rancangan Pasal tentang Perubahan UUD yang menyatakan bahwa:

(1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya

1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat. (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.

Namun demikian, jika dibandingkan usulan dari lembaga lainnya, Komisi Konstitusi masih memberikan ruang partisipasi publik pada tahap persetujuan pasal-pasal perubahan yang telah disetujui oleh sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk diserahkan kepada rakyat dan diputuskan melalui referendum, sebagaimana tercantum dalam usulan Pasal 37 Ayat 6 dan 7:

(6) Untuk perubahan yang telah mendapat persetujuan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat diserahkan kepada rakyat untuk diputuskan melalui referendum.

(7) Majelis Permusyawaratan Rakyat mensahkan hasil referendum tentang Perubahan Undang-Undang dasar.⁴³

Hasil dari referendum inilah yang nantinya akan dijadikan dasar bagi MPR untuk mensahkan perubahan UUD. Namun demikian, belum jelas diatur atau diberikan dasar pengaturannya tentang ‘mekanisme referendum’ itu sendiri bagaimana dilakukan. Sehingga kemunculan Pasal ini justru menimbulkan persoalan baru nantinya pada saat diimplementasikan.

Pentingnya partisipasi publik dalam Perubahan UUD harus nyata dan berkekuatan hukum mulai dalam setiap tahapan Perubahan UUD 1945, yaitu mulai dari pengajuan usulan, perancangan, pembahasan, pengambilan keputusan sampai pada evaluasi setelah Perubahan UUD tersebut disahkan. Partisipasi publik dalam usulan perubahan misalnya dapat saja terakomodasi jika Komisi Konstitusi sudah didirikan sebagaimana mestinya, sehingga dalam menggali dan menyusun rancangan Perubahan UUD diwajibkan untuk menggali informasi, usulan dan masukan dari masyarakat baik melalui pertemuan ilmiah, seminar, publik hearing, ajak pendapat dll. Keberadaan Komisi Konstitusi yang keanggotaannya terdiri dari unsur masyarakat juga merupakan bagian dari pelaksanaan pemberian partisipasi publik baik pada tahapan usulan, perancangan, pembahasan, pengambilan keputusan sampai pada evaluasi Perubahan UUD. Dalam konteks demikian, selain pelibatan masyarakat tersebut memperkuat legitimasi hasil perubahan UUD, juga merupakan sebuah bentuk

⁴³ Loc.cit.

pelaksanaan prinsip pemberdayaan masyarakat sipil. Oleh karena itu akan terhindari kesimpulan bahwa Perubahan UUD adalah eksklusifitas MPR saja. Selain itu, untuk menjaga keterbukaan informasi dan aksesibilitas masyarakat luas terhadap hasil pembahasan yang dihasilkan oleh Komisi Konstitusi, harus ada kewajiban hukum yang dibebankan oleh Komisi Konstitusi untuk senantiasa mensosialisasikan hasil kinerjanya kepada masyarakat luas melalui berbagai media masa, sehingga terbuka peluang bagi berbagai pihak termasuk para pakar untuk mengkritisi, memberikan masukan dan saran atas pembahasan tersebut demi terwujudnya Perubahan UUD yang sempurna. Dengan demikian rakyat akan merasa turut memiliki UUD tersebut, dan sejak awal memahami isi UUD sehingga dalam tataran pelaksanaannya akan dapat dukungan penuh dari rakyat. Tidak jauh berbeda dengan usulan yang disampaikan oleh lembaga lain, bahwa rakyat tidak dilibatkan secara langsung dalam pengajuan usulan perubahan konstitusi karena MPR dianggap merupakan personifikasi dari wakil rakyat sebagai konsekuensi dari sistem perwakilan. Hal ini sebagaimana tergambar dalam usulan perubahan UUD versi Forum Rektor dengan tanpa menyebutkan pasal-pasal: 'Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.' Kemudian dalam hal pengkajian terhadap usulan tersebut, hasil kajian Forum Rektor lebih menghendaki keterlibatan **Majelis Perubahan UUD** yang dibentuk oleh MPR dan yang didukung oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR untuk melakukan telaah terhadap usulan perubahan yang disampaikan dalam sidang majelis.

- Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan oleh Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar yang dibentuk oleh MPR.
- Rancangan Perubahan UUD yang dihasilkan oleh Majelis Perubahan UUD ditetapkan oleh MPR dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR.

Dengan demikian, sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan keberadaan Komisi Konstitusi, yang hanya memiliki kewenangan terbatas yaitu mengkaji usulan perubahan yang pada akhirnya dikembalikan keputusan akhirnya pada MPR.

Mengenai apakah Majelis Perubahan UUD memiliki keharusan untuk menjaring aspirasi publik dalam mengubah UUD, sama sekali bukan sebagai sebuah syarat formil yang diusulkan dalam usulan perubahan UUD versi Forum Rektor ini. Sehingga, ada tidaknya keterlibatan rakyat dalam mekanisme perubahan tersebut bukan merupakan sebuah kewajiban hukum yang harus dilakukan oleh MPR.

Agak berbeda dengan usulan yang ditawarkan oleh Komisi Konstitusi, dimana pada Perubahan UUD usulan Forum Rektor, referendum hanya diperlukan jika dalam rancangan perubahan UUD yang dihasilkan oleh Majelis Perubahan UUD tidak mendapatkan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR maka referendum akan dilakukan dengan harus mendapatkan dukungan sekurang-kurangnya 50% pemilih yaitu: 'Apabila rancangan Perubahan UUD tidak mendapat persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota MPR dilakukan melalui referendum untuk mendapatkan dukungan sekurang-kurangnya 50 persen pemilih.' Sebagai konsekuensi dari ketentuan referendum tersebut juga berarti bahwa jika rancangan perubahan UUD telah disetujui oleh 2/3 dari jumlah anggota MPR maka referendum menjadi tidak diperlukan (tidak relevan). Secara tata bahasa Indonesia, kata 'pemilih' di sini dapat menimbulkan multitafsir apakah yang dimaksud adalah setiap warga negara yang sudah masuk usia pemilih ataukah pemilih yang ada dalam Daftar Pemilih Tetap Pemilihan Umum dalam tahun yang sedang berjalan. Sehingga pemilihan kata tersebut dapat menimbulkan perdebatan. Namun demikian, dengan adanya ketentuan usulan pada ayat berikutnya yang menyatakan bahwa: 'Pengaturan lebih lanjut tentang referendum diatur dengan UU', maka kekhawatiran akan munculnya multitafsir atas ketentuan mengenai kata 'pemilih' dan 'mekanisme referendum' sebagaimana terdapat dalam usulan versi Komisi Konstitusi akan dapat diatasi karena ada norma hukum lainnya yang dapat dijadikan dasar untuk membentuk undang-undang yang akan mengatur secara lebih lanjut tentang hal tersebut.

D. Kesimpulan dan Saran

D.1. Kesimpulan

a. Gagasan Amandemen V tentang Perubahan UUD dilatarbelakangi oleh pengalaman kelemahan hasil Perubahan UUD 1945 Pasca Amandemen, ambiguitas pemilihan model Perubahan UUD, minimnya pelibatan publik dalam Perubahan UUD, serta lemahnya pengaturan prosedur Perubahan dalam UUD, ikut menyumbang

lahirnya ketentuan Perubahan UUD 1945 Pasca Amandemen yang bersifat parsial, kontroversi dan kurangnya legitimasi publik.

b. Secara umum, hasil telaah atas usulan pasal-pasal Perubahan UUD dalam rancangan Amandemen V UUD 1945 versi Komisi Konstitusi, DPD dan Forum Rektor memiliki beberapa persamaan. **Pertama**, usulan pasal-pasal Perubahan UUD tidak menyinggung persoalan pemilihan model Perubahan UUD dan syarat-syarat Perubahan UUD, namun hanya membahas masalah 3 (tiga) tahapan prosedur Perubahan UUD yaitu pengajuan usulan, pembahasan dan pengambilan keputusan/ pengesahan. **Kedua**, pada pasal tentang pengajuan usulan, ketiga lembaga tersebut sama-sama memiliki kecenderungan melanjutkan ketentuan pasal Perubahan UUD 1945 Pasca Amandemen (versi MPR) yaitu mempertahankan MPR sebagai satu-satunya lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk mengajukan usul Perubahan UUD, meskipun usulan Perubahan versi DPD menekankan bahwa pengajuan usulan oleh 1/3 anggota DPR dan 1/3 anggota DPD, namun hal yang demikian tidak mengandung makna yang berbeda sebab menurut Pasal 2 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, anggota MPR terdiri dari anggota DPR dan DPD. **Ketiga**, pada pasal tentang teknik pengajuan usulan, ketiga lembaga cenderung hanya melanjutkan ketentuan pasal Perubahan UUD 1945 Pasca Amandemen (hasil MPR) yaitu bahwa pengajuan usulan perubahan harus dalam bentuk tertulis dan ditunjukkan bagian yang dirubah dengan disertai alasan yang jelas. **Keempat**, pada tahap pembahasan usulan perubahan, ketiga lembaga belum menghendaki sepenuhnya urgensi keterlibatan publik, kehendak untuk melibatkan Komisi Konstitusi (Majelis Perubahan UUD) sebagaimana usulan Perubahan UUD versi Komisi Konstitusi dan Forum Rektor hanya ditempatkan sebagai lembaga pelengkap yang membantu kinerja MPR dalam pengkajian usulan Perubahan UUD dan bukan sebagai lembaga yang memegang kewenangan penuh dalam proses Perubahan UUD. **Kelima**, ketiga lembaga masih ambigu dalam menentukan model perubahan UUD antara sistem addendum (model Amerika Serikat) dengan perubahan naskah asli (model Perancis) dimana di satu sisi ada kehendak untuk mempertahankan naskah asli dengan menentukan norma-norma hukum yang tidak dapat diubah (seperti Bentuk Negara, Pembukaan, dan Sistem Pemerintahan), namun disisi lain kehendak untuk merubah UUD secara komprehensif memberikan peluang untuk mengganti UUD Naskah asli ke dalam naskah yang baru.

c. Sedangkan perbedaan yang cukup mendasar atas usulan pasal-pasal Perubahan UUD rancangan Amandemen V UUD 1945 versi Komisi Konstitusi, DPD dan Forum Rektor adalah **pertama**, bahwa pada tahap pembahasan usulan Perubahan UUD versi DPD meletakkan *Forum Joint Session* (DPR dan DPD) sedangkan dalam versi Komisi Konstitusi menghendaki pembahasan usulan oleh **Komisi Konstitusi** yang ditunjuk MPR, sementara versi Forum Rektor menghendaki dibentuknya **Majelis Perubahan Konstitusi**. Dengan demikian dalam versi dua lembaga yang terakhir masih membuka peluang adanya partisipasi publik dalam pembahasan usulan perubahan. **Kedua**, perubahan UUD versi Komisi Konstitusi hanya menempatkan Komisi Konstitusi sebagai lembaga yang tidak memiliki kewenangan penuh, sementara Majelis Perubahan UUD usulan Forum Rektor memiliki kewenangan penuh untuk merubah pasal-pasal UUD. **Ketiga**, pada tahap pengambilan keputusan Perubahan UUD), sementara versi Komisi Konstitusi menempatkan MPR sebagai pengambil keputusan, sedangkan versi Forum Rektor mengambil jalan tengah yaitu mensyaratkan pengambilan keputusan kepada 2/3 persetujuan anggota MPR dan jika syarat tersebut tidak tercapai maka terbuka peluang bagi rakyat melalui referendum untuk mengambil keputusan, dimana versi Forum Rektor juga memberikan norma dasar tentang pengaturan referendum lebih lanjut dalam undang-undang. **Keempat**, terkait dengan bentuk hukum pengesahan, hanya Perubahan UUD versi Komisi Konstitusi yang menegaskan bahwa MPR mengesahkan hasil referendum tentang Perubahan UUD, sementara versi DPD dan Forum Rektor tidak mengatur masalah pengesahan hasil keputusan Perubahan UUD secara eksplisit. Kelima, secara teknik, usulan Perubahan UUD versi Komisi Konstitusi masih menggunakan sistem penomoran Pasal sebagaimana dilakukan dalam Perubahan UUD 1945 Pasca Amandemen (tentang Bab Perubahan UUD masih diletakkan pada Pasal 37), sedangkan versi DPD merubah teknik penomoran Pasal dengan beberapa pasal tambahan (sebagai konsekuensinya Bab Perubahan UUD diatur dalam Pasal 96), sedangkan versi Forum Rektor tidak memberikan penomoran pasal dengan maksud akan ditentukan kemudian.

D.2. Saran

a. Gagasan Amandemen V tentang Sistem Perubahan UUD perlu dipertimbangkan kembali pemilihan model perubahan antara model Amerika Serikat, Perancis, dan campuran beserta konsekuensinya baik terkait dengan sumber daya

manusia yang nantinya diberi kewenangan dalam membahas Perubahan UUD serta jangka waktu penyelesaian Perubahan UUD yang ditargetkan.

b. Perbedaan dan persamaan tentang prosedur Perubahan UUD versi Komisi Konstitusi, DPD, dan Forum Rektor Indonesia sangat mungkin dipadukan dan dikompromikan demi lahirnya Amandemen V yang lebih sempurna dengan mempertimbangkan tujuan Amandemen V, aspek partisipasi publik sehingga dapat benar-benar menggambarkan karakter dan ciri masyarakat saat Amandemen V disahkan nantinya.

c. Mengingat partisipasi publik dalam setiap proses Perubahan UUD adalah konsekuensi dari pelaksanaan demokratisasi, maka keberadaan lembaga independen yang memiliki kewenangan penuh dalam proses Perubahan UUD tersebut mutlak diperlukan. Oleh karena itu, demi kesempurnaan hasil Amandemen V UUD 1945 maka Ketetapan MPR Nomor I/MPR/ 2002 yang mendudukan Komisi Konstitusi sebagai lembaga yang tidak mandiri dan tidak memiliki kewenangan penuh dalam setiap proses Perubahan UUD harus segera ditinjau ulang.

d. Perubahan UUD harus dipandang sebagai sebuah sistem yang didalamnya memuat model, syarat, dan prosedur perubahan merupakan bagian yang tidak dapat dipisah-pisahkan sehingga pengaturannya harus secara eksplisit dimuat dalam Pasal-pasal tentang Perubahan UUD dengan memperhatikan kaidah ragam Bahasa Indonesia perundang-undangan sehingga tidak multitafsir, *ambiguous*, kabur dan menimbulkan persoalan dalam tataran pelaksanaannya.

Daftar Pustaka

- Arsyad, A. Mukti, (dkk.) (ed.), 2000, Tim Kajian Amandemen Faklutas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Amandemen UUD 1945, Antara Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Sinar Grafika, Jakarta.
- Cambrigid Advanced Leaner's Dictionary, 2005, Cambridge university Press, The Edinburgh Buiding, Cambridge CB22RU, UK. Hal. 37.
- DPD, MPR RI, 2009, Naskah Amandemen Komprehenship UUD NRI TAHUN 1945, Kelompok Kerja DPD DI MPR RI, Jakarta.
- Falaakh, Mohammad Fajrul (ed), 2008, Gagasan Amandemen UUD 1945, Suatu Rekomendasi, Komisi Hukum Nasional, Jakarta.
- Forum Rektor Indonesia, 2006-2007, Hasil Kajian Kelompok Kerja, Penyempurnaan Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, gajah Mada University Press.
- Hornby, AS , 2002, Oxford Advanced Learner's Dictionary of Curren English, 2002, Sixth edition, Oxford University Press. Lihat juga
- Harahap, Krisna, 2009, Konstitusi Republik Indonesia, Sejak Proklamasi Hingga Reformasi, Dilengkapi dengan hasil kajian komprehenship Komisi Konstitusi MPR RI, Jakarta.
- Heuken SJ, Aldolf, 2002, Kamus Jerman Indonesia, Yayasan Cipta Loka Caraka, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Cetakan Ketujuh, Juli 2002, hal. 550.
- Jordan, Terry (ed.), 2007, The US constitution And Fascinating Facts About It, Oak Hill Publishing Company, Box 6473, Naperville, IL. 60567.
- Manan, Bagir, 2000, Pembaharuan UUD 1945, 2000. Jurnal Magister Hukum, , Vol.2, No.1 Februari.
- MPR, 2006, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Sekertariat Jenderal MPR RI, Jakarta.
- Mulyosudarmo, Soewoto 1999, "Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia", Makalah Seminar Nasional Hukum VIII "Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani", oleh BPHN, 12-15 Oktober 1999, Jakarta, hlm. 1.
- Kusuma, R.M.Ananda B., Keabsahan UUD 1945 Pasca Amandemen, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Volume 4 Nomor 1, Maret 2007, ISSN 18297706
- Koalisi Ornop Untuk Konstitusi Baru di www.infid.be/revconsind.doc.

Lembaga Ketahanan Nasional RI, 2008, Naskah Kajian Urgensi Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Ke Lima Dalam Upaya Memantapkan Implementasi Sistem Manajemen Nasional, Jakarta.

-----, 2008, Executive Summary, Urgensi Amandemen UUD NRI tahun 1945 Yang Ke Lima Dalam Upaya Memantapkan Implementasi Sistem manajemen Nasional, Jakarta.

-----, 2007, Evaluasi THD Implementasi Hasil-hasil Amandemen UUD 1945 dan Urgensi Wacana Amandemen UUD Yang Kelima, Jakarta.

Pratiwi, Cekli Setya, 2004. "Amandemen 1945, Agenda Besar yang Terlupakan?", Malang Post.

Rasch, Bjørn Erik, and Roger D. Congleton, *Amendment Procedures and Constitutional Stability*, Department of Political Science, University of Oslo

Soemantri, 1999, "Sistem Perubahan Konstitusi dan Konsekuensi Penerapannya di Indonesia", Makalah Seminar Nasional Hukum VIII, hlm. 15-16.

----- 1987, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, hal, 187, dalam bukunya Tim Teks dan Konteks Dalam Negara Yang Sedang Berubah, Penerbit Sinar Grafika, hal. 3.

Soeprapto, Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.

Termorshuizen, Marjanne, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, 2002, Cetakan Kedua, Penerbit Djambatan, hal. 453.

Wheare, KC.1975., *Modern Constitutions*, Oxford University Press, New York-toronto-London, Third Impression, hal. 67.